

VU Research Portal

Between error and evil

Berndsen, S.M.

2015

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Berndsen, S. M. (2015). *Between error and evil: The Dynamics of Deadly Governmental Accidents*. [PhD-Thesis – Research external, graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam]. Ipskamp Drukkers B.V.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Samenvatting (Summary in Dutch)

Inleiding

Toen de toenmalige minister van Justitie, Donner, aftrad naar aanleiding van het rapport over het onderzoek naar de Schipholbrand door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, sprak hij in de Tweede Kamer de volgende woorden:

*“Na een ramp ziet men vaak dat tal van zaken beter kunnen, die men voordien met de kennis van wat toen redelijkerwijze te voorzien was, voldoende kon en mocht achten. Maar met de voorliggende rapporten liggen veel fundamenteelere vragen op tafel dan de vraag naar de verantwoording van het verleden. Die rapporten lijken bij de overheid een zodanige verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor het voorkomen van rampen en gevaren te vooronderstellen, dat de vraag aan de orde moet komen in hoeverre zo'n verantwoordelijkheid nog te dragen is. Als slechts het voorkomen van gevaren telt, dan dreigen rechtstaat en democratie in het gedrang te komen. Die vragen vergen een grondig en serieus debat tussen regering en parlement.”*⁸⁹¹

Dit proefschrift gaat over dit soort zaken, waarin overheidsorganisaties verbonden zijn met dodelijk en ernstig lichamelijk letsel. Tegenover de woorden van Donner kunnen de woorden van H.L. Mencken geplaatst worden:

*“Ik geloof dat elke overheid slecht is en dat pogingen haar te verbeteren voor het grootste deel niets meer zijn dan tijdsverspilling.”*⁸⁹²

Deze woorden vormden het startpunt voor dit proefschrift, in die zin dat ze de uiteinden bevatten van het spectrum aan mogelijke verklaringen voor overheidsgedrag dat onderwerp van onderzoek was. De reis om dit gebied verder te verkennen is verpakt in de titel van dit proefschrift: ‘Between error and evil’.

De combinatie van de woorden ‘dood’ en ‘overheid’ voelt problematisch. Desalniettemin komt ze vaak voor: genocides en oorlogen zijn doorgaans verbonden aan de betrokken staatsmacht. Ook het legale gebruik van geweld (bijvoorbeeld door de politie) kan leiden tot doden en ernstig gewonden. Tot slot kan de verbinding van de overheid met doden en ernstig gewonden gevonden worden in fatale ongevallen. Op deze ongevallen concentreert dit proefschrift zich. Zulke ongevallen roepen veel vragen op: dodelijk of ernstig lichamelijk letsel is immers precies wat overheden zouden willen vermijden. Dezelfde overheid die zich richt op het algemeen belang en op de veiligheid van haar burgers is betrokken bij of zelfs verantwoordelijk voor ongelukken die leiden tot de dood van haar eigen mensen. Wat zegt dit over overheidsorganisaties, zelfs als niemand heeft gewild dat deze tragedies plaats vonden? Welke rol speelt de overheid bij dit soort fatale ongelukken en hoe reageert ze er op? En wat vertellen deze zaken ons meer fundamenteel over de rol van de overheid in de moderne samenleving?

Bestuurskundig onderzoek heeft zich veel bezig gehouden met het presteren van de overheid. Onderwerpen als effectiviteit, efficiency en besturing (‘governance’) hebben veel aandacht gekregen. De laatste twee decennia heeft bestuurlijke integriteit meer aandacht gekregen.

⁸⁹¹ <http://www.elsevier.nl/web/1092310/Artikel/Verklaring-minister-Donner-in-Tweede-Kamer.htm> (date last accessed: 17-02-2013)

⁸⁹² <http://www.quotationspage.com/quote/1107.html> (date last accessed: 17-02-2013).

Mogelijk strafbaar gedrag van overheden heeft veel minder aandacht gekregen, alhoewel de aandacht ervoor wat is gegroeid, zowel internationaal als het gaat om 'state crime' en nationaal als het gaat om overtredende overheden. In 'Unmasking administrative evil' van Adams en Balfour werd een nieuwe dimensie toegevoegd. Bij 'administrative evil' gaat het er om dat mensen acties kunnen ondernemen die als 'evil' (gedefinieerd als acties van mensen die onrechtmatig en onnodig leed en de dood van andere mensen kunnen veroorzaken) kunnen worden bestempeld zonder dat zij zelf bewust zijn dat ze ook maar iets verkeerd doen. Gewone mensen kunnen zelfs op adequate wijze hun rol binnen hun organisatie vervullen – en doen wat iedereen vindt dat ze zouden moeten doen – en tegelijkertijd participeren in wat een kritische en redelijke observator, doorgaans pas lang nadat de actie heeft plaatsgevonden, 'evil' zal noemen. Een cruciaal punt hierbij is dat 'evil' door verschillende factoren lang gemaskeerd kan blijven en zich niet als zodanig aan een ieder zal presenteren.⁸⁹³ Het concept van 'het kwade' ('evil' in het Engels) in combinatie met de overheid is binnen de bestuurskunde relatief nieuw. Disciplines als filosofie, sociologie en psychologie hebben dit onderwerp bestudeerd, maar er komt ook meer aandacht voor bij sociale wetenschappers die zich bezighouden met gedrag van organisaties.⁸⁹⁴ Hoewel 'evil' een omstreken concept is dat vaak sterke emoties oproept, komt er langzamerhand meer oog voor mogelijkheden om 'evil' als analytisch raamwerk te gebruiken voor het duiden van de dynamiek binnen organisaties.

De theorieën die zijn ontwikkeld in 'Unmasking administrative evil' zijn nog niet of nauwelijks getest in case study onderzoek. Hoewel er vaak vele onderzoeken zijn gedaan naar specifieke ongelukken (door onderzoekscommissies, politie en Openbaar Ministerie, inspecties, journalisten, wetenschappers et cetera), is er relatief weinig onderzoek gedaan dat de verbinding legt tussen dit soort zaken om te leren van het overzicht en om mogelijke patronen te ontrafelen die zich voordoen in dit soort zaken.

Een korte analyse van de beschikbare statistische gegevens laat zien dat het aantal doden dat valt in fatale ongelukken waarbij de overheid betrokken is naar alle maatstaven als bijzonder klein moet worden beschouwd. In kwantitatief opzicht focust dit onderzoek zich zodoende op uitzonderlijke situaties. Niettemin is het helder, zoals Helsloot eerder al aantoonde⁸⁹⁵, dat deze zaken meer grootschalige publieke aandacht hebben getrokken dan je vooraf op basis van de (kille) cijfers zou verwachten. Aan de andere kant zou het niet als een verrassing moeten komen dat dit soort ernstige gevolgen veel aandacht krijgen in het maatschappelijk debat.

Onderzoeksvragen en methodiek

De centrale onderzoeksvragen van dit proefschrift zijn:

- 1) *Waarom en hoe leidt overheidsgedrag in Nederland tot het plaats vinden van dodelijk of ernstig lichamelijk letsel bij mensen?*
- 2) *Hoe reageren overheidsorganisaties in Nederland op deze zaken en waarom reageren ze zo?*

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is explorerend case study onderzoek uitgevoerd naar vijf cases: de Catshuisbrand, drie individuele ongelukken waarin brandweerduikers verdronken, de zaak van de Probo Koala, de Schipholbrand en de zaak van

⁸⁹³ Adams and Balfour (2009), p. 4.

⁸⁹⁴ Jurkiewicz (2012).

⁸⁹⁵ Helsloot (2007), p. 11-12.

de AP-23 landmijnen en Spijkers. Daarbij zijn verschillende dataverzamelmethodes gebruikt. Wetenschappelijke literatuur is bestudeerd om relevante theorieën en mogelijke nieuwe invalshoeken met betrekking tot het onderzoeksonderwerp te vinden. Er is op beperkte schaal statistisch materiaal verzameld over de getallen die gemoeid zijn met gevallen van dodelijk en ernstig lichamelijk letsel waar de Nederlandse overheid bij betrokken is. Voor de cases studies zijn semigestructureerde achtergrondgesprekken gevoerd met 23 betrokkenen bij de cases, teneinde meer inzicht te krijgen in de achterliggende redenen voor het gedrag in die zaken van de betrokken overheidsorganisaties.

Criminologen hebben een heldere propositie om crimineel gedrag te verklaren: de combinatie van gelegenheid en motief. Onderzoek naar organisatiecriminaliteit en overtredende overheden laat zien dat de combinatie van gelegenheid en motief normafwijkend gedrag verklaart. Gelet hierop is ervoor gekozen om deze combinatie onderdeel te maken van de theoretische basis om verder te exploreren. De theorie van 'administrative evil' zoals beschreven door Adams en Balfour geeft een ander perspectief. De maskerende factoren die zij beschrijven ontnemen ons het zicht op de oorzaken en mechanismen die plaats vinden als het gaat om 'administrative evil'. Zowel de factoren die het 'evil' gedrag zouden kunnen verklaren als de factoren die ons helpen de reactie van de overheidsorganisaties te begrijpen, worden gemaskeerd. Gelet op het voorgaande is er voor gekozen om in alle cases een beschrijving te geven van de genoemde vier factoren: gelegenheden, motieven, maskerende factoren en de reactie van de betrokken overheidsorganisatie op de case.

Case studies

De hoofdstukken 4 tot en met 8 bevatten een uitgebreide beschrijving en analyse van de case studies die voor dit onderzoek zijn verricht. Hier wordt slechts een summiere samenvatting gegeven van deze cases, met verwijzing van de geïnteresseerde lezer naar de hoofdstukken zelf om een rijker en completer beeld van deze zaken te krijgen.

De eerste case study betrof de brand in 2004 in het Catshuis, de ambtswoning van de minister-president, waarbij een schilder omkwam. Om een waslaag van de vloer van één van de kamers van het Catshuis te verwijderen was thinner gebruikt, een middel dat verboden was. Na verloop van tijd bleek dat een kritisch rapport van TNO niet beschikbaar was gesteld door de betrokken overheden. In dat rapport was vermeld dat de wandbekleding, waar de Rijksgebouwendienst en het Ministerie van Algemene Zaken verantwoordelijkheid voor droegen, had bijgedragen aan de snelheid waarmee het vuur zich kon verspreiden. Minister-president Balkenende kreeg hevige kritiek te verwerken in de Tweede Kamer. In zijn reactie noemde hij de acties van zijn eigen ambtenaren 'onzorgvuldig, onjuist en onvolledig'. Uiteindelijk werd in december 2009 een overeenkomst bereikt met de weduwe van de schilder over de afwikkeling van de zaak.

In een periode van zeven jaar, van 2001 tot 2008, vonden drie afzonderlijke ongevallen plaats, waarbij de betrokken brandweerduikers verdronken. De gemeente Utrecht werd veroordeeld voor dood door schuld in 2001 voor haar rol in het eerste ongeval. De gemeenten Urk en Terneuzen accepteerden beiden transacties die hen waren aangeboden voor hun rol bij het dodelijk ongeval in hun gemeente, waarbij de betrokken wet- en regelgeving op arbo-gebied niet was nagekomen (net als eerder bij de gemeente Utrecht). Onderzoek naar deze zaken liet zien dat de oorzaken van de drie ongevallen veel onderlinge overeenkomsten vertoonden (onvoldoende training, gebrek aan voorbereiding, problematische organisatiecultuur et cetera).

De zaak van de Probo Koala draaide om een olietanker, de Probo Koala, die scheepsafval kwijt wilde. Het afval werd eerst aangeboden in de haven van Amsterdam, maar de reder, Trafigura, vond de verwerking in Amsterdam te duur. Na veel wikken en wegen gaven de Nederlandse autoriteiten toestemming om het afval (de 'slops') terug te pompen naar de Probo Koala, waarna de reis werd vervolgd. De vervuilde afvalstoffen van de Probo Koala werden uiteindelijk na een lange reis gedumpt op verschillende locaties in Abidjan, de hoofdstad van Ivoorkust. Dat leidde volgens berichten tot meerdere doden (genoemde getallen varieerden tussen 10 en 17) en medische behandeling in ziekenhuizen voor vele betrokkenen (schattingen varieerden tussen 20.000 en 100.000). Echter, in de loop van de tijd zijn er verschillende perspectieven op de gebeurtenissen ontstaan. Zekerheid dat er wel of niet doden zijn gevallen als gevolg van het dumpen van het afval is er niet, maar het lijkt met de laatste kennis van zaken inmiddels onwaarschijnlijk. Het is wel waarschijnlijk dat het dumpen van het afval tot ziektes heeft geleid en het betrokken bedrijf, Trafigura, heeft de hoogst mogelijke transactie die was aangeboden door het Openbaar Ministerie geaccepteerd. De samenwerking tussen de betrokken overheden in deze zaak was gebrekkig, ondanks het feit dat er intensieve onderlinge consultatie had plaatsgevonden.

De Schipholbrand betrof een zaak waarin brand was uitgebroken in een cellencomplex voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Elf gedetineerden kwamen om het leven en vijftien gedetineerden werden zwaargewond door de brand. Een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over de brand concludeerde dat er minder of geen slachtoffers te betreuren waren geweest als de brandveiligheid voldoende aandacht van de betrokken instanties zou hebben gekregen. De ministers van Justitie en van VROM alsmede de burgemeester van Haarlemmermeer traden af naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad. De oorzaak van de brand is jarenlang onderwerp van debat geweest. De Libische gedetineerde die een stukje brandende shag in een afvalbak in zijn cel gooide werd uiteindelijk vrijgesproken.

De zaak van de AP-23 landmijnen en Spijkers begon door twee ongelukken binnen de Nederlandse krijgsmacht. In 1983 explodeerde een landmijn in een instructielokaal van Defensie in Oldenbroek. De instructeur gaf les over het gebruik van de AP-23 landmijn toen de landmijn in zijn handen ontplofte. Zeven soldaten kwamen om het leven en negen soldaten werden verwond door de explosie. Op 14 september 1984 kwam beproevingsleider Rob Ovaa om het leven bij een explosie van een AP-23 landmijn. Het Ministerie van Defensie heeft jarenlang volgehouden dat de explosies werden veroorzaakt door menselijke fouten en niet door gebreken aan de landmijn. Fred Spijkers was maatschappelijk werker bij Defensie. Hij weigerde de weduwe van Ovaa te vertellen dat haar man zelf schuld zou dragen voor het ongeluk. Tussen Spijkers en Defensie ontstond een conflict dat tot op de dag van vandaag voortduurt. In 1999 concludeerde een rapport van de Nationale Ombudsman dat het Ministerie van Defensie onzorgvuldig had gehandeld door geen aansprakelijkheid te aanvaarden (de vaststelling dat de landmijnen gebreken vertoonden was niet kenbaar gemaakt aan degenen die met de landmijnen moesten werken) en door de nabestaanden en slachtoffers onjuist te informeren over de toedracht van de ongevallen. In 2002 werd een vaststellingsovereenkomst gesloten tussen Spijkers en Defensie, waarbij schadevergoeding en een koninklijke onderscheiding werden toegekend aan Spijkers. In 2010 herzag de Centrale Raad van Beroep een eerdere uitspraak en concludeerde dat het ontslag van Spijkers door Defensie onrechtmatig was en dat Defensie grotendeels verantwoordelijkheid droeg voor het ontstane conflict.

Feitenoverzicht

In elke case study is het feitenverloop op een rij gezet en zijn een aantal feitelijke aspecten beschreven. Standaard in elke case was dat er doden en gewonden waren. Daar was geen discussie over, behalve bij de Probo Koala-zaak. Overheidsorganisaties hebben vaak grote schadevergoedingen betaald in deze zaken aan de slachtoffers en hun nabestaanden (Probo Koala: € 1.000.000, Schipholbrand: € 249.880, Catshuisbrand: € 200.000 (schatting), verdronken brandweerduikers: € 0, AP-23 en Spijkers: € 5.400.000). Schadevergoeding werd veelal pas betaald na jarenlange strijd in de rechtszaal, in de politieke arena en in de media. De kosten van die strijd waren doorgaans aanzienlijk hoger dan die van de betaalde schadevergoedingen. De overheid was in verschillende rollen betrokken bij dit soort zaken: vaak als werkgever, maar ook als vergunningverlener, toezichthouder en als gevangenebewaarder. De rol van de private actoren in deze zaken was eveneens vaak relevant. De regels die overtreden werden door overheden lagen op het gebied van milieu, arbeidsomstandigheden en brandveiligheid. Politieke consequenties volgden niet automatisch in dit soort zaken. De Schipholbrand is de enige zaak waaraan directe politieke gevolgen voor de betrokken politici waren verbonden. Er zijn weinig aantoonbare disciplinaire sancties aangetroffen voor de betrokken ambtenaren in deze zaken, maar de relaties tussen politici en ambtenaren zijn soms wel sterk onder druk komen te staan als gevolg van deze zaken. Enkel bij uitzondering werden overheidsorganisaties vervolgd door het Openbaar Ministerie in deze zaken, het was nog uitzonderlijker dat ze werden veroordeeld. Private actoren zijn vaker veroordeeld in deze zaken. De zaken hebben vaak tot een omvangrijk pakket aan maatregelen geleid om herhaling te voorkomen. Grote financiële investeringen werden gedaan en strengere regels en procedures werden ingesteld. Dat leidde vaak tot verbeteringen, maar ook tot vragen over effectiviteit en efficiency. In bijna elke zaak werden vele onderzoeken uitgevoerd vanuit verschillende invalshoeken. Hoe meer doden er vielen en hoe groter het conflict tussen de betrokken partijen, hoe meer onderzoek er werd gedaan. Deze onderzoeken namen vaak veel tijd in beslag, soms meer dan anderhalf jaar. In totaal duurden deze zaken gemiddeld vijf tot zeven jaar, met uitschieters naar boven en naar beneden.

Gelegenheid, motieven en maskeren

In het volgende overzicht worden kort de belangrijkste bevindingen met betrekking tot gelegenheden, motieven en de maskerende factoren op een rij gezet:

Gelegenheden

- **Structuur:** complexe organisatiestructuren, betrokkenheid van vele actoren
- **Cultuur:** professionaliteit en loyaliteit, maar ook hiërarchie, juridisering, focus op politieke en financiële risico's
- **Politieke systeem:** politieke partijen werden onderdeel van de strijd, geen bewijs voor onethische relaties met bedrijven
- **Wet-en regelgeving en procedures:** relevant, maar ook vaak gebruikt als excuus, regels moeten ruimte laten voor discretie en gepaard gaan met enige mate van risico-acceptatie

Motieven

- **Primaire motieven**
 - **Onwetendheid/onkunde:** verbonden met 'errors', waarbij aangetekend dat professionalisme en loyaliteit vaak wel degelijk groot waren
 - **Rationele keuze:** minder vaak dan verwacht, calculerend gedrag niet vaak aangetroffen
 - **Onwilligheid:** niet vaak aangetroffen, alhoewel in de meeste cases lastige dilemma's voor overheidsorganisaties werden aangetroffen
- **Secundaire motieven**
 - **Financiële motieven:** speelden wel een rol, maar zelden het belangrijkste motief voor de betrokken overheidsorganisaties in deze zaken *voordat* er doden en gewonden te betreuren vielen.
 - **De positie van de overheidsorganisatie en haar publieke imago:** niet bijzonder relevant als motief
 - **Andere normen prefereren dan de wet voorschrijft:** vindt niet vaak plaats. Lastige dilemma's vaak, maar dit leidde dan niet vaak tot de keuze om de toepasselijke regelgeving te negeren.
 - **Eisen van politici, burgers, belangengroeperingen of media:** niet in alle cases een relevant motief, speelde wel een rol in de Schipholbrand en de Probo Koala, voor de betrokkenen was dit echter niet het voornaamste motief. Claims dat deze eisen erg invloedrijk waren worden niet of nauwelijks ondersteund door de feiten.

Maskeren

- **Relevante factoren:**
 - **Afstand in tijd:** duur van de cases gemiddeld vijf tot zeven jaar, oneindige onderzoek spiral
 - **Perspectief:** de mythe van het pure kwaad (overheidsorganisatie is geheel goed of geheel slecht) en de kloof in believing tussen slachtoffers en daders zijn beide maskerende factoren die vaak werden aangetroffen
 - **Zondebokken:** vaak tussen overheidsorganisaties, minder vaak gericht op individuen
 - **Technische rationaliteit:** coördinatie en overzicht ontbreken vaak, conflicten dragen bij aan een gedeelde interne perceptie van de case en leiden soms tot verschaffing van onvolledige of onjuiste informatie of tot misleiding
- **Minder relevante factoren:**
 - **Afstand in ruimte:** moeilijk te bewijzen welke invloed dit heeft
 - **Dehumanisatie:** belangrijk in theorie, lastig te identificeren in de praktijk
 - **Taal:** niet in de zin dat iets 'evils' als iets goeds wordt gepresenteerd, wel relevant als instrument in de strijd tussen de betrokken partijen

Conclusies over het gebied ‘tussen error en evil’

In de meeste zaken lijkt ‘error’ de beste beschrijving van de feitelijke gebeurtenissen. In vrijwel elke zaak was een opeenvolging van fouten relevant voor het plaatsvinden van het ongeval. Corruptie is in deze zaken niet aangetroffen. Integriteitsschendingen waren soms aan de orde, maar over het geheel genomen zijn corruptie en integriteitsschendingen niet de eerste termen waar aan gedacht zou moeten worden om deze cases te beschrijven. Organisatiecriminaliteit wordt in deze zaken vaak verondersteld, maar wordt weinig daadwerkelijk bewezen (waarbij opgemerkt wordt dat dit deels samenhangt met de beperkingen die gelden voor strafrechtelijke vervolging van de Nederlandse overheid). Crimineel gedrag van bedrijven wordt soms wel bewezen in de rechtszaal. In vrijwel alle zaken was er in enige mate sprake van regelovertreding door overheden. Hoewel elementen van ‘state crime’ aanwezig waren in deze zaken, is ‘state crime’ niet een term die een accurate beschrijving van het geheel vormt. Daar zijn twee redenen voor: ten eerste wordt crimineel gedrag van de overheid zelden bewezen voor de rechter en ten tweede waren de handelingen van de betrokken overheidsorganisaties in deze cases niet gericht op de eigen operationele doelen in die zin dat dat bepalend was voor de negatieve uitkomst van deze cases. Tot slot is de term ‘administrative evil’ als geheel niet van toepassing op al deze zaken, alhoewel het wel waardevolle inzichten kan bieden. De zaak van de AP-23 en Spijkers is de enige waarbij, tenminste voor een langere periode, de gebeurtenissen aan te merken vallen als ‘administrative evil’, in die zin dat dit op het gebied ‘tussen error en evil’ de meest passende beschrijving is.

Antwoorden op de onderzoeksvragen

De eerste onderzoeksvraag was waarom en hoe overheidsgedrag in Nederland leidt tot het plaats vinden van dodelijk of ernstig lichamelijk letsel bij mensen. In elke casus viel een combinatie van ‘errors’ te zien, vaak in een mengelmoes van toeval, falen, pech en soms verkeerde keuzes. Maar dat is niet het enige. De overheid is zich vaak niet bewust van de kleine, simpele stappen die tezamen genomen ‘administrative evil’ kunnen vormen. Morele beslissingen presenteren zichzelf zelden als zodanig. Dit zijn veelal geen ‘zwart-wit’ beslissingen, maar kleine stapjes die op het eerste gezicht weinig kwaad doen. Langzaam aan kan zo een neerwaartse spiraal worden gestart. Dit proces is moeilijk direct te herkennen of te ontmaskeren. Dit alles vereist een sterk bewustzijn van de gevaarlijke dynamiek die gekoppeld kan zijn aan grote en complexe organisaties. Binnen overheidsorganisaties kan een breed gedeelde frame zich ontwikkelen als het gaat om casussen met slachtoffers of klokkenluiders. Als de eerste stap in dit soort zaken later een verkeerde blijkt te zijn, dan is het proces daarna een stuk lastiger om te draaien. Dat leidt tot verbittering en strijd en uiteindelijk tot claims voor omvangrijke schadevergoeding en aanzienlijke imagoschade. Bij de onderzochte fatale ongevallen waren overzicht en coördinatie vaak gebrekkig, waardoor de vraag opkwam wie er nu echt de leiding had en wie verantwoordelijk was. Het gevaar van ‘administrative evil’ dat zich lange tijd verschuilt achter verschillende maskers blijft dan loeren.

De overheid is nog niet zo vertrouwd met error management in vergelijking met de medische sector of de luchtvaart. Hoewel er vaak veel maatregelen worden getroffen naar aanleiding van de ongelukken (wat de Raad voor het Openbaar Bestuur de ‘risico-regelreflex’⁸⁹⁶ noemt) en die maatregelen vaak leiden tot daadwerkelijke verbeteringen, kan het leren van fouten nog steeds worden verbeterd. Uit dit onderzoek valt doorgaans niet te concluderen dat de betrokken overheidsactoren ‘slechte’ intenties hadden, maar grote organisatie en doorgeschoten bureaucratie kunnen een defensieve houding en een gesloten cultuur stimuleren, uiteindelijk culminerend in een

⁸⁹⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur, (2012), p. 7.

spanningsveld tussen te veel of (vaker) te weinig risico nemen.

Dat leidt ons naar de tweede onderzoeksvraag: hoe reageren overheidsorganisaties in Nederland op deze zaken en waarom reageren ze zo? De eerste lijn van reageren was vaak dat de uitkomsten van het onafhankelijke onderzoek moest worden afgewacht. Vervolgens werd volledige medewerking met het onderzoek beloofd. In veel zaken werd op één of andere wijze steun uitgesproken voor het eigen personeel, maar dit was niet altijd het geval. Zulke steunbetuigingen van bestuurders aan ambtenaren worden geapprecieerd binnen de eigen overheidsorganisatie en er is vaak een hevige reactie als die steun *niet* wordt geëxpliciteerd. Dit kan verbonden worden aan de vaak sterke cultuur van loyaliteit die heerst binnen deze organisaties. Overheidsorganisaties benadrukken dat ze geheel open en transparant zijn geweest over wat er in de betreffende zaak is gebeurd. Daarnaast wordt vaak verwezen naar wat als complexe en soms tegenstrijdige wet- en regelgeving wordt gezien. Verantwoordelijkheden van andere partijen worden eveneens benadrukt.

Een opvallend element in de taal die naar buiten toe werd gebruikt door overheidsorganisaties in deze zaken was het refereren aan de uniciteit van de situatie en het gebrek aan relevante informatie en kennis ten tijde van het ongeluk: 'met de kennis van toen waren de zaken goed geregeld, met de kennis van nu hadden we misschien andere keuzes gemaakt.' Er waren significante verschillen tussen 'de taal naar buiten' en 'de taal naar binnen'. Dat zou geen verrassing moeten zijn, aangezien het bij de functie van ambtenaren hoort om hun minister, wethouder of burgemeester intern te adviseren over allerlei aspecten. Intern lag, naast het voorzien van relevante informatie, de focus bij de advisering vaak op het inperken van risico's – op het beheersen van risico's, geheimhouding, financiële claims, politieke schade en juridische beperkingen.

Als strategie leken overheidsorganisaties vaak te proberen om tijd te kopen: 'eerst de feiten, dan het oordeel' was een veelgebruikt adagium. Dat vergt grondig en onafhankelijk onderzoek. Daarbij dient opgemerkt te worden dat zonder uitzondering in al deze zaken onafhankelijk onderzoek werd uitgevoerd. Overheden hebben zich vaak enorm moeten inspannen om mee te werken met het onderzoek en om de onderzoekers te voorzien van alle gevraagde informatie. Het aantal onderzoeken naar deze zaken was groot. De betrokken partijen betrokken deze onderzoeken in hun onderlinge strijd, waarbij elk nieuw onderzoek weer nieuwe brandstof aanleverde in de argumentenstrijd tussen partijen. In sommige zaken ontstaat de indruk dat de partijen het over geen enkel feit eens konden worden. Dit leidde tot een oegenschijnlijk eindeloze stortvloed aan onderzoeken, 'de oneindige onderzoek spiraal'.

In veel van deze zaken is op defensieve wijze gereageerd door de betrokken overheidsorganisaties, uit angst en met soms een gebrek aan daadwerkelijke openheid en empathie. Juridische overwegingen waren vaak dominant. Hoewel er heel veel informatie is verstrekt en medewerking is verleend door de betrokken overheidsorganisaties, was er als het mis dreigde te gaan vaak een worsteling met openheid, waardoor de indruk van een doofpot werd versterkt. Overheidsorganisaties worstelen met de reactie op die beschuldiging. De Catshuisbrand kan als voorbeeld dienen: "*Hoe kunnen we bewijzen dat iets niet is gebeurd?*" Een andere strategie die soms werd toegepast betreft 'incrementele defensie': pas nadat het bijna onvermijdelijk is geworden, stapje bij stapje verantwoordelijkheid nemen en toegeven. Het niet volgen van een consistente communicatielijn lijkt politici kwetsbaarder te maken dan incrementele defensie. Dit heeft zich uitgekristalliseerd in de zaak van de Probo Koala. Wethouder Marijke Vos was weliswaar vrij open, maar was soms ook weifelend en niet consistent in haar communicatie, terwijl de strategie van staatssecretaris Pieter Van Geel als incrementele defensie kan worden gekenschetst. De conclusie is dat consistentie van politici (zelfs als dat een defensieve en gesloten

houding impliceert en het elke keer vermijden of ontkennen van verantwoordelijkheden) meer gewaardeerd wordt dan het van gedachten van veranderen (ook als dat vanuit meer openheid gebeurt).

Discours en tragedie

De centrale onderzoeksvragen zijn beantwoord in overeenstemming met het ontwerp van dit onderzoek. Daarmee bleef er echter nog iets knagen. Wat valt er te zeggen over de schijnbaar onstuitbare dynamiek die dit soort zaken lijkt te kenmerken? Het verloop van deze zaken lijkt vaak op een film of toneelstuk met een tragisch einde waar niemand aan kan ontsnappen. De plot van het verhaal is vaak ingewikkeld en de hoofdpersonen worden geconfronteerd met onmogelijke dilemma's. Het perspectief dat zich opdrong was dat de organisatiedynamiek in dit soort gevallen veel overeenkomt met de kenmerken van tragedies. De 'overheidstragedie' vindt plaats in het echte leven, in een omgeving waarin het heel lastig is geworden voor de toeschouwers om feit en fictie nog uit elkaar te kunnen houden. Discours theorie is gebruikt om deze invalshoek verder te verkennen. Discursieve (wat wordt er gezegd) en dramaturgische (hoe wordt het gezegd en in welke setting) elementen worden hierin onderscheiden. Niet enkel wat er wordt gezegd is relevant, maar ook wie het zegt, hoe het gezegd wordt en hoe de setting van invloed is. Discoursen bevatten niet enkel een manier van kijken naar de wereld, maar zijn ingebed in sociale processen die de manier waarop we kijken reproduceren als een vorm van waarheid.⁸⁹⁷ Drie discoursen worden onderscheiden als het gaat om de betrokkenheid van overheden bij dodelijk of ernstig lichamelijk letsel: het publieke discours, het 'risico en error' discours en het 'evil' discours.

Publieke discours

In het publieke discours over deze zaken (in het parlement, in de media, op internet) worden woorden als 'schandaal', 'doofpot' en 'samenzwering' vaak gekoppeld aan de overheid. Er wordt vaak verondersteld dat daden van de overheid diepere motieven en intenties hebben. In deze gedachtegang wordt gesteld dat de overheid haar fouten niet wilde toegeven en de schuld probeerde af te schuiven op anderen. Dat leidt tot overzichtelijke conclusies: de overheid heeft gefaald, wellicht onbewust maar vaak ook wel bewust, probeerde het slachtoffer of anderen de schuld te geven, weigerde fouten toe te geven en weigerde de slachtoffers te compenseren voor het aangedane leed. Er lijkt in dit discours een noodzaak gevoeld te worden om één verantwoordelijke partij aan te wijzen (de overheid is dan een populair doelwit) en ook één oorzaak voor het ongeval. In dit proefschrift is met meer distantie gekeken en is informatie uit vele bronnen gecombineerd met achtergrondgesprekken met betrokkenen. Daaruit volgt dat bevindingen vaak afwijken van de publieke beeldvorming, alhoewel sommige zaken wel degelijk bevestigd konden worden.

Risico en error discours

Het 'risico en error' discours benadrukt dat risico en fouten onderdeel van het leven zijn. Risicomanagement en error management richten zich op het beheersen van deze risico's en fouten. We moeten leren van onze fouten, maar ze ook accepteren: 'shit happens'. Eliminatie van alle risico's komt niet zonder hoge kosten voor onze samenleving. Meer realistische verwachtingen zijn nodig, temeer nu de overheid een kleinere rol in het risicolandschap dient te vervullen te midden van andere partijen in de netwerksamenleving. Nadeel van deze benadering kan zijn dat het een gemakkelijke uitweg zou kunnen bieden en teveel relativisme, waardoor de overheid

⁸⁹⁷ De Graaf (2003), p. 43-50.

zelden verantwoordelijkheid zou hoeven te dragen. Dat wordt door niemand gepropageerd, maar kan wel een mogelijke consequentie zijn als dit discours te ver wordt doorgevoerd.

Evil discours

Het 'evil' discours benadrukt de potentie van de overheid voor regelovertreding, crimineel gedrag en 'administrative evil'. Dat betekent niet dat dit intentioneel hoeft te zijn. Integendeel, de gedachte is dat de meeste problemen ontstaan uit routinematige handelingen en beslissingen, die zich nimmer als morele kwesties openbaren. De nadelen van bureaucratie en hiërarchie worden in dit discours vaak aangehaald. Overheden zouden zich bewust moeten zijn van de organisatiedynamiek die zich kan ontwikkelen tot iets wat niemand vooraf gewild zal hebben. Meer overzicht, het bevorderen van moreel leiderschap en moed worden gepropageerd als belangrijke kenmerken van een overheid om de groei van potentieel kwaad te voorkomen. De keerzijde van dit discours is gespiegeld aan die van het 'risk en error' discours: het is een gemakkelijke uitweg om de overheid overal verantwoordelijk voor te maken. In dit discours is het lastig om de overheid niet schuldig te bevinden. Dat komt dicht bij de waarschuwende woorden van Donner waar mee begonnen werd.

Dit proefschrift laat zien dat verschillende discourses relevant zijn om de dynamiek te begrijpen die plaats vindt wanneer de overheid betrokken is bij dodelijk of ernstig lichamelijk letsel. Overheden moeten betekenisvol kunnen omgaan met deze discourses.

Tot slot

Bij dit alles moeten de beperkingen van dit onderzoek in acht worden genomen. Dit proefschrift heeft een beperkt aantal (vijf) cases onderzocht in één land, Nederland en in de publieke sector. Het onderzoek is gebaseerd op open bronnen en achtergrondgesprekken, er zijn geen vertrouwelijke dossiers of gesloten strafdossiers geraadpleegd. Dat levert weliswaar veel inzichten op, maar laat nog veel mogelijkheden open voor een uitgebreidere onderzoeksagenda in de toekomst. Onderzoek naar verschillende omgevingen en omstandigheden kan dieper inzicht en kennis opleveren over wat er gebeurt in het gebied 'tussen error en evil' als het gaat om de rol van de overheid bij fatale ongelukken.

Uiteindelijk zijn kant en klare oplossingen niet voorhanden. Het klinkt wellicht niet heel spannend, maar zorgen dat het werk goed gedaan wordt is waarschijnlijk nog steeds het beste recept om problemen te voorkomen. En dat is uiteindelijk wat burgers mogen verwachten van hun overheid. Een deel van de aantrekkingskracht van de overheid is juist dat de overheid met ingewikkelde dilemma's en tegenstrijdigheden moet zien om te gaan.

De ruimte tussen error en evil is gevuld met tegenstrijdigheden en complexe problemen. Het kunnen afzetten van het masker dat we soms allemaal dragen is een stevige opgave voor alle betrokkenen. Voor de overheid kan dit soms voelen alsof je enkel kunt kiezen tussen twee kwaden. Het vereist dat overheden op betekenisvolle wijze kunnen omgaan met verschillende vormen van dualiteit. Dat betekent laveren tussen de harde of de zachte benadering. Tussen empathie en handhaving. Tussen openheid en vertrouwelijkheid. Tussen behoedzaam omgaan met het geld van de belastingbetaler en genereus en barmhartig zijn. Tussen verantwoordelijkheid aanvaarden en verantwoordelijkheid daar leggen waar hij hoort te liggen. Tussen error en evil.